

Rechtsstellung von Kanzler und Rektor/Präsident nach den Landeshochschulgesetzen

Professor Dr. Klaus F. Gärditz, Bonn

Erfolg/Scheitern sind keine rechtlichen Kategorien, können aber rechtliche Konsequenzen haben: Wahl, Wiederwahl, Abwahl.

Zunahme an Konflikten um Leitungämter an Hochschulen, die früher in dieser Form und Häufigkeit nicht bekannt waren.

- Dauerhafte Blockaden der Rektoratswahl;
- Konkurrentenstreitigkeiten;
- Klagen gegen die Abwahl.

Die rechtliche Kontrollierbarkeit und Durchsetzbarkeit von Rechten ist zwar rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit; die Konflikthäufigkeit aber ein Indikator für soziale Veränderungen und Reibungen.

Hinter der Rektorats- und der Präsidialverfassung stehen vor allem unterschiedliche hochschulpolitische Leitbilder, die sich aber in ihren organisationsrechtlichen Konsequenzen nicht substantiell unterscheiden. Zentraler erscheint das Verhältnis des Rektorats/Präsidiums zu den Repräsentationsorganen und zu den dezentralen Gliederungen der Hochschule.

Akzessorisch Statusfragen

I. Die Funktion des Rektorats/Präsidiums als Leitungsorgan

Kollegialorgan: Das Rektorat/Präsidium ist zuallererst ein Kollegialorgan, das Entscheidungen gemeinsam trifft. Insoweit dient die kollegiale Entscheidungsstruktur auch dazu, Interessenkonflikte zu kanalisieren und einen Ausgleich zu erreichen. Aufgrund der kleinen Organgröße und der selektiven Auswahl verfügt ein Rektorat/Präsidium aber nicht über die perspektivische Breite des Vertretungsorgans (Senat). Zu einer binnenpluralistischen Interessenrepräsentanz eignet sich ein Leitungsorgan daher nicht. Dies erleichtert einerseits die Entscheidungsfindung, erfordert aber zugleich eine hinreichende Rückanbindung an die von den Mitgliedern gewählten Repräsentationsorgane. Das BVerfG hat dies in seiner MHH-Entscheidung kraftvoll unterstrichen.¹ Das Gericht betont hierbei den „gefächerten

¹ BVerfGE 136, 338 (370 ff.).

Sachverstand“, der gerade im Vertretungsorgan vorhanden ist,² sowie den funktionalen Pluralismus breiter Repräsentation:

„Andere wissenschaftsrelevante Angelegenheiten kann der Gesetzgeber angemessen ausgestalteten Organen zur Entscheidung zuweisen. So können Vertretungsorgane die verfassungsrechtlich garantierte Selbstbestimmung auch der Organisation von Wissenschaft sichern und vor wissenschaftsgefährdenden Entscheidungen schützen, sofern sie pluralistisch zusammengesetzt sind und es so ermöglichen, die auch innerhalb der Wissenschaft bestehenden Unterschiede in die Organisation sachverständig einzubringen [...]. Kleine Leitungsorgane sind demgegenüber auf straffe Entscheidungsfindung hin angelegt und können in Distanz zu den einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern dynamischer agieren“.³

Leitungsorgan: Pars pro toto bestimmt § 15 Abs. 1 Satz 1 HG NW lapidar: „Das Rektorat leitet die Hochschule“. Der Begriff der Leitung ist hierbei freilich nicht eindeutig bestimmt, zumal es in Angelegenheiten qua qualifizierten grundrechtlichen Schutzes freier Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG) keine Leitung im eigentlichen Sinne geben kann.⁴ Der Begriff der Leitung bündelt daher sehr unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen, die keinem materiellen Muster folgen: Leitung ist daher nach den Landeshochschulgesetzen durchgängig als *Residualkompetenz* ausgestaltet. So bestimmt stellvertretend § 15 Abs. 1 Satz 2 HG NW: „In Ausübung dieser Aufgabe obliegen ihm alle Angelegenheiten und Entscheidungen der Hochschule, für die in diesem Gesetz nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit festgelegt ist“.⁵ Beispiele für Leitungsaufgaben in diesem Sinne sind

- die Außenvertretung durch den Rektor;⁶
- das Hausrecht;⁷
- Dienstvorgesetzter des wissenschaftlichen Personals⁸
- strategische Entscheidungen der standortbezogenen Hochschulpolitik.

Anhand der Stellung des Rektorats/Präsidiums lässt sich meist auch das hochschulpolitische Leitbild ablesen, das der Gesamtuniversität zugrunde liegt. Den meisten Landeshochschulgesetzen folgen latent immer noch überkommenen, inzwischen reichlich

² BVerfGE 136, 338 (370).

³ BVerfGE 136, 338 (364).

⁴ BVerfGE 136, 338 (365): „Angelegenheiten, die der Selbstbestimmung der Grundrechtsträger unterliegen, dürfen allerdings ohnehin weder Vertretungsorganen noch Leitungsorganen zur Entscheidung zugewiesen werden“. Ferner BVerfGE 127, 87 (118).

⁵ Entsprechend Art. 20 Abs. 2 Satz 1 BayHG; § 37 Abs. 1 Satz 1 HessHG.

⁶ § 18 Abs. 1 Satz 1 HG NW.

⁷ § 18 Abs. 1 Satz 3 HG NW.

⁸ Art. 21 Abs. 10 BayHG.

verstaubten Modellen einer unternehmerischen Hochschule, bei denen das Organisationsrecht der Hochschulleitung vom Modell des Vorstandes einer Aktiengesellschaft inspiriert wurde. Das BVerfG hat in einer Serie ausgewogener und umsichtiger Entscheidungen der Umsetzung solcher Leitbilder verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der Wissenschaftsadäquanz Grenzen gezogen, die die Landesgesetzgebung vielerorts noch nicht nachvollzogen hat. Ganz allgemein stoßen die Kompetenzen des Rektorats als Leitungsorgan an die immanenten Grenzen, die sich aus der Dezentralität, der Fachlichkeit einer Hochschule, den Freiheitsrechten ihrer Mitglieder und der Legitimationserzeugung von unten nach oben ergeben. Plakative Inszenierungen des Präsidenten als „Führungsfigur“⁹ gehen daher an der rechtlichen Funktion wie auch der gelebten Praxis vorbei.

Zentralorgan: Rektorat als zentrales Organ¹⁰ und damit Kontraststellung zu den dezentralen Organisationseinheiten auf Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene. Dies hat Folgen für die Funktion: Da die einzelnen Fakultäten/Fachbereiche – und erst recht die einzelnen Fächer – im Rektorat/Präsidium nicht einmal näherungsweise repräsentiert werden können, müssen die Aufgaben des Rektorats letztlich auf einen überfachlichen Ausgleich und die Koordination der Aufgabenerfüllung in Distanz zu den Fachinteressen ausgerichtet sein. Anders gewendet: Umso näher eine Aufgabe an die konkrete Ausübung von Forschung und Lehre heranrückt, umso eher ist sie organisationsrechtlich zu dezentralisieren, also auf Fakultäts-/Fachbereichs- oder ggf. Institutsebene zu erfüllen.

II. Legitimation von Rektorat/Präsidium: Wahl/Abwahl

Die Mitglieder des Rektorats werden gewählt. Insoweit ist ihr Status dem der Wahlbeamten nachgebildet, der aus dem Kommunalrecht bekannt ist.¹¹ Das Bundesstatusrecht setzt die Zulässigkeit von Wahlbeamten voraus (vgl. § 11 Abs. 3 Nr. 3 lit. c BeamtStG), regelt diese aber nicht näher, weshalb die Ausgestaltung dieses atypischen Status dem Landesrecht obliegt.

⁹ So *Gregor C. Biletzki*, Der Präsident – Zentrale Führungsfigur im bayerischen Hochschulrecht, BayVBl. 2015, S. 552.

¹⁰ Art. 19 Abs. 1 BayHG; § 14 HG NW.

¹¹ Vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 13. 11. 2014 – 4 B 31.11, LKV 2015, 183 (186).

1. Legitimation durch Wahl und Abwahl

Legitimatorische Relevanz:¹²

- Wahl als Kurationsakt, der der Hochschulleitung akademische Binnenlegitimation vermittelt.
- Abwahlmöglichkeit als Kompensation für starke Stellung notwendig, die – wie das BVerfG in seiner Entscheidung zur Hamburger Hochschulverfassung festgestellt hat – maßgebliche „Einfluss-, Kontroll-, Veto- und Informationsrechte“ erfordert.¹³ Das Gericht hat dies in seiner glanzvollen MHH-Entscheidung nochmals unterstrichen und dort die Regelungen über die Kompetenzen der Hochschulleitung ebenfalls für verfassungswidrig erklärt:

„Die für die Wissenschaftsfreiheit strukturell bestehenden Gefahren werden im hier maßgeblichen Gesamtgefüge nicht durch die Regelungen über die Findung, Bestellung, Neubestellung und Entlassung des Vorstands kompensiert. Der Senat hat insbesondere keine Möglichkeit, sich selbstbestimmt von einem Leitungsorgan zu trennen, das von ihm nicht mehr akzeptiert wird. Das wiegt jedenfalls dann schwer, wenn dem Senat, wie hier, keine Kontroll- und Informationsrechte und insbesondere keine anderen Einflussbefugnisse in Gestalt von Vetorechten zustehen, so dass das Fehlen einer Befugnis zur Abwahl eine wirksame Kontrolle des Vorstands durch den Senat faktisch unmöglich macht“.¹⁴

- Abwahl als Druckmittel, wissenschaftsinadäquate Entscheidungen zu verhindern¹⁵

Das Scheitern einer Hochschulleitung ist aus hochschulpolitischer Sicht sicherlich für die Hochschule ein standortbezogenes Großschadensereignis, für die Betroffenen vielleicht auch ein Karriereknick, von dem man sich schwer zu erholen vermag. Aus rechtlicher Sicht ist die Möglichkeit des Scheiterns jedoch ein notwendiges Grenzszenario, das die – in einer freiheitlichen demokratischen Ordnung unverzichtbare – Zeitlichkeit von Herrschaft abbildet.

¹² Vgl. angedeutet bereits BVerfGE 111, 333 (357 f.).

¹³ Vgl. BVerfGE 127, 87 (130 f.). Das BVerfG stellte dort für die Fakultätsebene, aber verallgemeinerungsfähig fest, dass der Fakultätsrat keine Möglichkeit habe, „sich selbstbestimmt von einem Dekan zu trennen, der von ihm nicht mehr als Leitungsorgan der Fakultät akzeptiert wird. Das ist deshalb besonders schwerwiegend, weil der Fakultätsrat nach dem Hochschulgesetz auch nicht über andere Einfluss-, Kontroll-, Veto- und Informationsrechte verfügt, so dass das Fehlen einer Befugnis zur Abwahl des Dekans eine Kontrolle des Dekanats durch den Fakultätsrat faktisch unmöglich macht“. Dies wurde mit Recht als Verletzung von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewertet.

¹⁴ BVerfGE 136, 338 (347).

¹⁵ BVerfGE 111, 333 (358).

Hochschulleitungen werden dadurch zur Sorgfalt angehalten, Interessenausgleich in einer strukturell inhomogenen und interessendisparaten Hochschule ernst zu nehmen.

Gemessen an den verfassungsrechtlichen Anforderungen dürften die Abwahloptionen in manchen Landesgesetzen eher zu restriktiv ausfallen.

2. Wahl der Mitglieder des Rektorats/Präsidiums

Unterschiedliche Modelle der Wahl

- Wahl durch den *Senat* auf sechs Jahre (§ 39 Abs. 2 HessHG)
- Wahl durch den *Hochschulrat* (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 BayHG).
- Die Mitglieder des Rektorats werden von der *Hochschulwahlversammlung* (bestehend aus den Mitgliedern des Hochschulrats und des Senats) mit der Mehrheit der Stimmen des Gremiums und zugleich mit der Mehrheit der Stimmen innerhalb seiner beiden Hälften gewählt (§ 17 Abs. 1 HG NW).

Die Wahl selbst ist in der Regel nur vorbereitender – mithin durch Ernennung zu vollziehender – Akt und damit kein selbstständig angreifbarer Verwaltungsakt.¹⁶ Wirken bei der Bestellung Hochschule und Staat zusammen, weil ein gewählter Bewerber vom zuständigen Ressortminister zu ernennen ist, besteht – anders als etwa bei wissenschaftlich-fachlichen Gremienentscheidungen (z. B. Berufungsvorschlag) – keine relative Bindung;¹⁷ der Staat kann daher im pflichtgemäßen Ermessen die Ernennung eines gewählten Bewerbers auch ablehnen.¹⁸

Problem: Zusammenwirken mehrerer Organe; Blockademöglichkeit; Handlungsunfähigkeit der Hochschule; Loyalitätspflichten aus Selbstverwaltungsgarantie?

Zeitbeamter oder befristete Anstellung¹⁹

Ruhen von Rechten aus Lebenszeitbeamtenverhältnis im gleichen Land²⁰

Entsprechendes für privatrechtlich beschäftigtes Personal²¹

Das hauptberufliche Rektoratsmitglied, das zugleich in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder in einem unbefristeten privatrechtlichen Dienstverhältnis steht, ist mit

¹⁶ SächsOVG, Urt. v. 11.11.2014 – 2 A 813/13, Rn. 24 (juris).

¹⁷ Differenzierend wohl VG Siegmaringen, Urt. v. 25.9.2008 – 6 K 1378/07, Rn. 32 (juris).

¹⁸ OVG Bremen, Beschl. v. 6.9.2007 – 1 B 211/07, NordÖR 2007, 466 f.

¹⁹ § 39 Abs. 3 Satz 1 HessHG; § 20 Abs. 1 HG NW.

²⁰ § 39 Abs. 3 Satz 2 HessHG; § 20 Abs. 2 Satz 1 HG NW.

²¹ § 20 Abs. 2 Satz 2 HG NW.

Ablauf seiner Amtszeit, mit seiner Abwahl oder mit der Beendigung seines Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit oder seines unbefristeten privatrechtlichen Dienstverhältnisses aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen (§ 20 Abs. 3 Satz 1 HG NW).

Die Hochschule kann aber nach der Regelung in einigen Ländern diejenigen, die als hauptberufliche Rektoratsmitglieder nicht zugleich in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder einem unbefristeten privatrechtlichen Dienstverhältnis stehen, nach Beendigung der Amtszeit in den Hochschuldienst übernehmen. Eine solche Rückfalloption kann auch Gegenstand einer Zusage vor Amtsantritt sein.²² Für die Gewinnung geeigneten externen Personals ist dies eine wichtige Voraussetzung, schon weil die Aufgabenerfüllung hauptamtlicher Rektor beeinträchtigt wäre, wenn sich dieser während seiner Amtszeit um eine Anschlussbeschäftigung bemühen müsste.

3. Abwahl der Mitglieder des Rektorats/Präsidiums

Ausgleich zwischen Stabilitätsinteressen einerseits und Einflussrechten der Selbstverwaltungsorgane andererseits

- Abwahl mit Zweidrittelmehrheit des Hochschulrats (Art. 22 Abs. 3 Satz 3 BayHG);
- Zweidrittelmehrheit des Senats auf Antrag des Hochschulrats (§ 39 Abs. 7 HessHG)
- Abwahl mit Mehrheit von zwei Dritteln des Hochschulrats (Art. 21 Abs. 3 BayHG).

Diese Unterschiede sind legitimatorisch relevant, allein schon deshalb, weil eine dem Senat und damit den repräsentierten Mitgliedern der Hochschule verantwortliche Hochschulleitung anders agieren muss und kann als eine, die einem mehrheitlich oder jedenfalls substantiell auch extern besetzten Hochschulrat verantwortlich ist. Wenn der Hochschulrat eine Hochschulleitung auch gegen den repräsentierten Willen der Hochschulmitglieder halten kann, dann ermöglicht dies eine strukturelle Entkoppelung der Hochschulleitung, die verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen ist. Aus diesem Grund dürfte sich auch die Abwahlmöglichkeit durch fünf Achtel der Stimmen der Hochschulwahlversammlung nach § 17 Abs. 4 Satz 1 HG NW als verfassungswidrig erweisen, weil die repräsentierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus eigener Kompetenz keine Möglichkeit haben, sich von Mitgliedern des Rektorats zu trennen.

²² § 20 Abs. 4 HG NW.

Die qualifizierten Mehrheiten zur Abwahl dienen der verfahrensrechtlichen Sicherstellung der Entscheidungsrationalität. Darüber hinausgehender (wichtiger) Sachgründe bedarf es – sofern nicht gesetzlich gefordert²³ – richtigerweise nicht.²⁴ Insoweit ist auch die gerichtliche Kontrolle einer Abwahlentscheidung beschränkt:²⁵ Verfahrensfehler, unrichtige Feststellung des relevanten Sachverhalts, sachwidrige Gründe. Das „politische“ Vertrauen in die Hochschulleitung lässt sich nicht materiell verrechtlichen. Umso strikter ist dann freilich das Verfahrensrecht zu wahren.²⁶ Wird ein wichtiger Grund gesetzlich verlangt, ist ein solcher jedenfalls dann gegeben, wenn durch eskalierende Konflikte eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Hochschulorgane nicht mehr möglich ist.²⁷ Auf eine Verschulden oder eine Zurechnung der Konfliktursachen kommt es insoweit nicht an.

Ist eine Abwahl erfolgreich und bedarf diese zum Vollzug einer gesonderten Entlassung, dann dürfte der Hochschule sowohl ein Anspruch auf Entlassung als auch ein Anspruch auf Anordnung der sofortigen Vollziehung (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 i. V. mit § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO) zustehen,²⁸ weil eine Fortführung der Amtsgeschäfte durch ein Gremien, das im Interesse wissenschaftlicher Selbstbestimmung rechtmäßig abgewählt wurde, in der Regel das Selbstverwaltungsrecht der Hochschule verletzen wird.

III. Die besonderen Regelungen betreffend den Kanzler

1. Besondere Funktion des Kanzlers als verlängerter Arm des Staates

Mitglied der Hochschulleitung¹

Aber: Verlängerter Arm der Staatsverwaltung außerhalb der Selbstverwaltung²⁹

Vertretung der Hochschule in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten¹

Der Kanzler oder die Kanzlerin leitet die Verwaltung der Hochschule und ist Beauftragter für den Haushalt (Art. 23 Abs. 3 BayHG, § 67 Abs. 1 BbgHG; § 41 Abs. 1 HessHG)

Wahl durch den Hochschulrat mit Zustimmung des Ministers (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 BayHG)

²³ § 31 Abs. 5 HSchG Thür.

²⁴ VG Stuttgart, Beschl. v. 10.11.2015 – 10 K 3628/15, Rn. 59 f. (juris).

²⁵ ThürOVG, Beschl. v. 5.6.2014 – 1 EO 106/14, Rn. 42 (juris).

²⁶ Im Fall des VG Stuttgart, Beschl. v. 10.11.2015 – 10 K 3628/15, wurde Eilrechtsschutz gegen die Abwahl einer Rektorin gewährt, weil im Rahmen der entscheidenden Sitzung des Hochschulrates gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit und die Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung verstoßen wurde. Anders dann aber die Beschwerdeinstanz VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 26.2.2016 – 9 S 2445/15, Rn. 30 ff. (juris)

²⁷ ThürOVG, Beschl. v. 5.6.2014 – 1 EO 106/14, Rn. 45 (juris).

²⁸ Vgl. zu den formalen Voraussetzungen VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 26.2.2016 – 9 S 2445/15, Rn. 13 ff. (juris).

²⁹ VG Siegmaringen, Urt. v. 25.9.2008 – 6 K 1378/07, Rn. 32 (juris).

Besonderheit in NRW: Durch die einfach-gesetzliche Überführung der Bereiche Haushalt, Wirtschaft und Personal in die Hochschulselbstverwaltung ist der Kanzler zu einem gewöhnlichen Mitglied des Rektorats geworden, das sich im Wesentlichen nur noch durch seine Ressortverantwortung auszeichnet.

In NRW obliegt der Kanzlerin oder dem Kanzler die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel obliegt der Kanzlerin oder dem Kanzler (§ 19 Abs. 1 Halbs. 1 HG NW), einschließlich Delegationsmöglichkeit (§ 19 Abs. 1 Halbs. 2 HG NW) und der Kompetenz hinsichtlich der Wirtschaftsführung Entscheidungen des Rektorats mit aufschiebender Wirkung widersprechen (§ 19 Abs. 2 HG NW).

2. Statusfragen

Atypik: etwa Ausnahme vom Laufbahnrecht (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 BayHG).

Beamter auf Probe (Art. 23 Abs. 2 Satz 3 BayHG); damit aber Option der Lebenszeiternennung bei Bewährung nach Maßgabe der Kriterien des BVerfG

Zeitbeamter auf sechs Jahre (§ 67 Abs. 3 Satz 3 BbgHG; § 41 Abs. 2 Satz 2 HessHG)

Optionale Übernahme in den Landesdienst (§ 67 Abs. 4 Satz 2 BbgHG)

Kanzler auf Zeit?

- *Lebenszeitprinzip* als anerkannter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG)

- *Ausnahme für Wahlbeamte:*

„Als anerkannte Ausnahme von diesem Grundsatz hat sich im deutschen Gemeinderecht vor allem der kommunale Wahlbeamte als Beamter auf Zeit entwickelt [...]. Seine Stellung wird jedoch charakterisiert durch seine politische Funktion, die den Grund für die zeitliche Befristung bildet. Seine Berufung erfolgt durch einen Akt demokratischer Willensbildung, der erneuert werden muss, wenn er nach Ablauf der Wahlperiode im Amt bleiben soll“.³⁰

Das OVG Berlin-Brandenburg hatte sich mit dieser Frage in einer Leitentscheidung vom November 2014 auseinandergesetzt. Es hat die bestehende Regelung, die eine Ernennung des Kanzlers ausschließlich auf Zeit vorsieht, als verhältnismäßige Ausnahme vom

³⁰ BVerfGE 121, 205 (223).

Lebenszeitprinzip erachtet und wie folgt argumentiert: Es handele sich beim Kanzler nicht um ein Laufbahnamt, sondern um ein Funktionsamt, das nur befristet vergeben werden könne, damit die hochschulrechtliche Befristung der Amtszeit nicht unterlaufen werde.³¹ Im Übrigen ergebe sich eine Rechtfertigung der Befristung aus dem „Macht- und Kompetenzgefüge zwischen Präsident und Kanzler“; der Kanzler sei nämlich dem Präsidenten nachgeordnet und die Zusammenarbeit setze ein enges Vertrauensverhältnis zwischen den beiden Akteuren voraus. Zudem solle die Befristung legitimerweise eine einseitige Entstehung einer Machtstellung des Kanzlers, die ein Vorbeiregieren am Rektorat ermögliche, verhindern.³²

Wirklich überzeugend erscheint diese Argumentation nicht. Sie läuft der Rationalität des Lebenszeitprinzips diametral zuwider:

„Das Lebenszeitprinzip hat – im Zusammenspiel mit dem die amtsangemessene Besoldung sichernden Alimentationsprinzip – die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten. Erst rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit bietet die Gewähr dafür, dass das Berufsbeamtenamt zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann.“³³

Insoweit hätte man fragen müssen, ob die Ausgestaltung des Kanzlers als funktionsgebundenes Wahlamt seinerseits gemessen an den basalen Grundentscheidungen des Berufsbeamtenamts zu rechtfertigen ist. Die Durchbrechung wäre zu rechtfertigen, wenn es nur noch ein einheitliches Rektorat/Präsidium gäbe, das durch politische – und damit legitimationssichernde – Wahl auf Zeit bestellt würde. Dies mag man für Nordrhein-Westfalen anerkennen. Obgleich auch hier dem Kanzler eine spezifische Ressortverantwortung zugewiesen wird, ist er nur noch ein reguläres Mitglied der Hochschulleitung und verwaltet Aufgaben, die der Hochschule einfachgesetzlich zur Selbstverwaltung übertragen wurden. Sein legitimatorischer Status entspricht dann tatsächlich dem eines kommunalen Wahlbeamten und damit der vom BVerfG anerkannten Ausnahme. In den anderen Ländern, die die janusköpfige Struktur der Hochschule mit ihrem staatsanständlichen Element allesamt beibehalten haben, üben Kanzler und Kanzlerinnen jedoch weiterhin staatliche Sonderfunktionen innerhalb des Leitungsorgans aus, die eine differenzierte Betrachtung erfordern.

³¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 13. 11. 2014 – 4 B 31.11, LKV 2015, 183 (185).

³² OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 13. 11. 2014 – 4 B 31.11, LKV 2015, 183 (186).

³³ BVerfGE 121, 205 (220).

Jedenfalls außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen ist der Kanzler weiterhin zuständig für die – gegenüber der Landesverwaltung weisungsgebundene – Verwaltung derjenigen Aufgaben, die traditionell nicht in die Hochschulselbstverwaltungsgarantie fallen: Haushalt, Wirtschaftsführung und Personalverwaltung. In diesen Verwaltungsbereichen ist der Kanzler Kontrastorgan zu den übrigen Mitgliedern der Hochschulleitung. Er muss staatliche Interessen gerade auch gegen die akademische Selbstverwaltung vertreten können, was Sonderfunktionen wie etwa das Widerspruchsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten nur unterstreichen. In Personalangelegenheiten muss der Kanzler auf die Rechtmäßigkeit bestehen können, was nicht immer mit den universitären Gewinnungsinteressen konform läuft. Und er muss die in einem Bereich akademischer Selbstverwaltung erfahrungsgemäß in den Himmel wachsenden Finanzierungsinteressen eindämmen. Gerade hierzu bedarf es einer dienstrechtlichen Absicherung. Der Kanzler auf Zeit konterkariert dies:

- Risiko der Abwahl; Abhängigkeit; Verlust der stabilisierenden Rolle
- Die Wiederwahl ist zwar durchweg möglich. Auf sie besteht aber – der Ratio einer Wahl entsprechend – kein Anspruch. Ob sich insoweit ein Kanzler oder eine Kanzlerin in ihrem Amt bewährt hat, ist daher unerheblich.
- Gerade ein Kanzler, der sein Amt pflichtgemäß wahrnimmt, riskiert damit, seine Wiederwahl zu verhindern. Denn die Durchsetzung der staatlichen – demokratisch und nicht binnenuniversitär legitimierten – Interessen an einer ordnungsgemäßen und sparsamen Bewirtschaftung von Finanzmitteln und Personalressourcen führt strukturell zu Konflikten mit denjenigen akademischen Organen, die durchweg für eine Wiederwahl zuständig sind.

Nicht an das Laufbahnprinzip³⁴ gekoppelt

Auch unabhängig von den Verfassungsfragen bestehen *erhebliche Nachteile in dienstrechtspolitischer Hinsicht:*

- Instabilität; kein Gegengewicht zur internen Hochschulpolitik; keine Gewähr von Kontinuität der Verwaltungsgeschäfte; Politisierung der Hochschulverwaltung

³⁴ BVerfGE 62, 374 (383); 64, 323 (351); BVerwGE 109, 292 (293). Eingehend *Matthias Pechstein*, Das Laufbahnrecht in der Gesetzgebungskompetenz der Länder, ZBR 2008, S. 73 ff.; *ders.*, Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes vor dem Hintergrund der angekündigten Reform des Laufbahnrechts in Bayern, ZBR 2009, S. 20 ff.

- Rekrutierungsdefizit: Kanzler wird unattraktiv für Bewerber, die deutlich jünger sind als 60. Wer eine Lebenszeitstelle mit A 15 in der Verwaltung hat, gibt diese nur selten auf volles Risiko der Arbeitslosigkeit für eine Stelle im Bereich A 16 bis B 3 bzw. W 3 mit entsprechender Zulage auf.
- Verlust der Vorteile eines effektiven Berufsbeamtentums, auf das auch die – nicht immer durch Professionalität glänzenden – Hochschulverwaltungen angewiesen wären.

IV. Resümee

Bei einer Gesamtbetrachtung lässt sich festhalten, dass Konfliktpotentiale und Friktionen bereits in der konkreten Ausgestaltung der Rechtsstellung des Rektorats angelegt sind. Mit dem Ausbau der Kompetenzen zu Lasten der Kollegialorgane ist der Legitimationsbedarf gestiegen. Dieser wird aber zum einen durch das geltende Recht oftmals nur unzureichend befriedigt, etwa wenn durch den Ausbau der an Wahl und Kontrolle mitwirkungspflichtigen Organe zugleich klare Legitimationspfade verschleiert werden und die binnenpolitische Sanktionierung erschwert wird. Zum anderen erfordert – wie das BVerfG mit Recht wiederholt betont hat – der Zuwachs an Kompetenzen bei Leitungsorganen kompensatorische Kontrollkompetenzen der Repräsentativorgane. Damit ist – bislang noch nicht überall bemerkt – das Abwahlrecht zu einem zentralen Legitimierungsinstrument geworden. Mit der dysfunktionalen Transformation des Kanzleramtes in ein Wahlamt auf Zeit geht der Universität zugleich ein Stabilitätsanker verloren, der bislang – als berufsbeamtliches Gegengewicht zur volatilen akademischen Selbstverwaltung – die Kontinuität der administrative gewährleistet hat. Die allgemeinen Entwicklungen in einer stärker kompetitiv ausgerichteten Hochschullandschaft sprechen dafür, dass die sozialen Praktiken des akademischen Konfligierens zielsicher diese rechtlichen Schwachstellen nutzen und häufiger als früher Konflikte in die Eskalation treiben werden. Damit werden dann Erfolg und Scheitern zu einem Rechtsproblem, das sich in rechtlichen Verfahren und Auseinandersetzungen ventiliert, die aufgrund der personalen Nähe von Hochschulmitgliedern und den Aspiranten auf eine Leitungsfunktion dann oft umso verbissener ausgetragen werden. Gerade aus der Sicht des Hochschulrechts ist dies zu bedauern.